IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA (NR 147)**

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 147)

26 stycznia 2023 r.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druki nr 2860 i 2954).

W posiedzeniu udział wzięli: **Marcin Warchoł** sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Tomasz Szafrański** dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Bartosz Bąk**, **Anna Majewska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Monika Bies-Olak**, **Adam Niewęgłowski** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości Praw Człowieka. Informuję, że posiedzenie zostało zwołane na podstawie art.190j ust. 2 regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Bardzo serdecznie witam państwa posłów – tych, którzy osobiście uczestniczą i tych, którzy są połączeni z nami zdalnie. Witam zaproszonych gości. Witam pana ministra Marcina Warchoła, który dzisiaj reprezentuje Ministerstwo Sprawiedliwości. Witam bardzo serdecznie pana dyrektora Tomasza Szafrańskiego. Witam pana dyrektora Rafała Kierzynkę i bardzo serdecznie witam panią Anetę Pośpiech, panią sędzię, głównego specjalistę w Departamencie Spraw Rodzinnych i Nieletnich.

Poproszę członków Komisji o zalogowanie się do systemu do głosowania i potwierdzenie obecności poprzez naciśnięcie dowolnego przycisku.

Zanim przystąpimy do rozpatrzenia poprawek, to jeszcze chwilę pozostawimy to głosowanie otwarte.

Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie poprawek zgłoszonych w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z druków (2860, 2954). Poprawki dotyczą wydłużenia vacatio legis dla ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, tak?

Czy pan minister chciałby powiedzieć parę słów na temat potrzeby tej regulacji? Proszę bardzo.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcin Warchoł:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w momencie uchwalania Kodeksu karnego nie był jeszcze uchwalony Kodeks karny wykonawczy. W związku z tym, wskutek siły wyższej doszło do przez nikogo niezawinionych niezgodności między jedną ustawą a drugą, które wymagają rozwiązania w trybie po prostu nowych przepisów. Dlatego też jesteśmy zmuszeni prosić o wydłużenie vacatio legis Kodeksu karnego, żeby móc zgrać Kodeks karny wykonawczy z Kodeksem karnym. Jeśli chodzi o terminy, to w szczegółach przedstawi pan dyrektor, pan prokurator Szafrański.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej Tomasz Szafrański:

Szanowni państwo, jeszcze raz wyjaśnię, na czym polegał problem. Tak naprawdę problem był nie do usunięcia, bo gdyby było inaczej, to zostałby usunięty przez legislatorów sejmowych, którzy byli zobowiązani baczyć, żeby ustawy równolegle procedowane zachowywały spójność.

Czy ustawy szły równolegle? Te dwie, które pan minister wymienił – nowelizacja Kodeksu karnego i innych ustaw, oprócz tego nowelizacja Kodeksu karnego wykonawczego i innych ustaw, i w końcu była ustawa o wspieraniu resocjalizacji nieletnich – one zostały uchwalone po kolei, 7 lipca – Kodeks karny, Kodeks karny wykonawczy – 5 sierpnia, a ustawa o resocjalizacji – 9 czerwca. Te dwie ostatnie ustawy zostały opublikowane dopiero 1 i 2 września.

Reasumując, w momencie uchwalania każdej z tych ustaw, które dotykały przepisów zmienianych bądź objętych druga ustawą, ta pozostała, druga ustawa nie była jeszcze obowiązująca. Była na różnym etapie, bądź prac sejmowych, bądź oczekiwała na decyzję Senatu i Prezydenta RP. W związku z tym, jak legislatorzy doskonale wiedzą, nie można było się odwoływać do prawa, które prawdopodobnie wejdzie, ale jest tylko potencjalnym prawem. W związku z tym doszło do tego, że w kilku przepisach są po prostu nieco inne rozwiązania, które muszą być ujednolicone.

Rzeczywiście, tak jak pan minister powiedział, żeby te trzy ustawy zgrać ze sobą, musi być przygotowana nowelizacja, która uzgodni ostateczną treść kolidujących przepisów. To wymaga również tego, żeby duża nowelizacja Kodeksu karnego, która miała wejść po 3 miesiącach od daty ogłoszenia, weszła w terminie nieco późniejszym.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze. Pani mecenas.

Legislator z Biura Legislacyjnego Monika Bies-Olak:

Szanowni państwo, pierwsza rzecz dotyczy kwestii formalnej, ponieważ jesteśmy na etapie drugiego czytania. Jesteśmy w specjalnym trybie regulaminu Sejmu, do którego zastosowanie znajduje rozdział 5a – Postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. W związku z tym na podstawie §3 Zasad Techniki Prawodawczej, który dotyczy wszystkich ustaw, nie tylko tych, których celem jest stosowanie przepisów Unii Europejskiej, tego odrębnego trybu, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy krąg podmiotów, do których się odnosi.

Wskazujemy, że poprawki wykraczają poza zakres i w związku z tym, że zostały zgłoszone w drugim czytaniu, może to naruszać art. 2 konstytucji – zasadę poprawnej legislacji, ponieważ zostało ominięte pierwsze czytanie przedmiotowych zmian. Pierwszy argument jest zatem natury konstytucyjnej i proceduralnej, dotyczący wyjścia poza zakres.

Druga uwaga dotyczy faktu, że zgodnie z § 91 – zasad techniki prawodawczej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłaszanej ustawy w okresie ich vacatio legis. Natomiast ust. 3 mówi, że nowelizację przepisów zmieniających, o których mowa w ustępie przed chwilą zacytowanym, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających. Ustawa – Kodeks karny z dnia 7 lipca została opublikowana 13 grudnia, więc zgodnie z zacytowanym paragrafem Zasad Techniki Prawodawczej zmiana tego vacatio legis powinna wejść w życie w dniu wejścia w życie Kodeksu karnego, a więc 14 grudnia.

Tutaj wskazujemy na trzeci aspekt tej poprawki. Mianowicie, że Senat ma 30 dni na rozpoznanie ustawy, a pan prezydent 21 na jej podpisanie. Jeżeli Senat i pan prezydent chcieliby dotrzymać tych terminów, to wówczas istnieje prawdopodobieństwo, że nasza ustawa, czyli nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego nie zostanie opublikowana w dniu 13 marca, co mogłoby kolidować z zamiarem wydłużenia terminu Kodeksu karnego. Wówczas Kodeks karny wszedłby w życie z dniem 14 marca, a nasza nowelizacja trafiłaby w pustkę.

Z tych względów uprzejmie prosimy o rozważenie niepopierania tych poprawek. Jednocześnie prosimy o łączne ich głosowanie, ponieważ się ze sobą wiążą. Jeszcze kolega przedstawi dwa takie aspekty techniczne.

Legislator z Biura Legislacyjnego Adam Niewęgłowski:

Szanowna Komisjo, pani mecenas mówiła o kwestiach natury ogólnej. Oczywiście już nie będę się do nich odnosił. Powiem o tym, co ewentualnie w tych poprawkach może powinno być sanowane i to już zostało sanowane w zestawieniu poprawek. Tak samo będzie w dodatkowym sprawozdaniu, oczywiście jeżeli Szanowna Komisja wyrazi zgodę.

Chodzi o to, że wkradły się takie omyłki, nazwijmy to pisarsko-językowe. W dodawanym art. 4a jest mowa „w ustawie z dnia z dnia". Oczywiście musi być „w ustawie z dnia", jednorazowo, a nie „z dnia z dnia".

Ponadto w artykule, który nadaje brzmienie art. 6, jest mowa „w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia". Zgodnie z § 45 ust. 1 pkt. 2a powinno być „w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia", czyli zamiana wyrazów „w dniu" na wyrazy „z dniem".

Oczywiście to są korekty techniczne, które już jak powiedzieliśmy, nanieśliśmy. Natomiast jeżeli będzie zgoda Komisji, to najwyżej będą oczywiście w dodatkowym sprawozdaniu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jakie stanowisko ze strony pana dyrektora, pana ministra?

Dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej Tomasz Szafrański:

Pan minister mnie upoważnił. Szanowni państwo, co do pierwszego argumentu pani mecenas, nie ma żadnego ryzyka, by ktokolwiek uznał, że dochodzi do naruszenia wyinterpretowanej przez trybunał w kilku orzeczeniach zasady poprawnej legislacji z art. 2, który jak wiemy ma treść bardzo generalną. Z prostego powodu. Rzeczywiście jest to poprawka zgłoszona w drugim czytaniu, natomiast jest to poprawka zgłoszona do ustawy zmieniającej ustawę rangi kodeksu, choć innego kodeksu i co więcej, jest to poprawka, która nie niesie żadnego rodzaju negatywnych skutków dla kogokolwiek, w szczególności dla obywatela, dla podmiotów stosujących prawo, dla organów państwowych. Jest to poprawka w interesie publicznym, co pani mecenas zupełnie pominęła, ponieważ podnosiłem, dlaczego z przyczyn niezależnych nawet od legislatorów sejmowych nie dało się tych projektów uzgodnić, bo nie było to obiektywnie możliwe.

Teraz powoływanie się na to, że zgłoszenie poprawki w drugim czytaniu, która nikomu nie szkodzi, nie ogranicza praw ani wolności obywatelskich, dotyczy tylko przepisu końcowego, który jest konieczny właśnie, żeby nie doszło do wejścia w życie aktów prawnych pozostających w oczywistej niezawinionej kolizji, jest dziwnym odwoływaniem się do zasad trzech czytań. Pamiętajmy, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, kiedy zgłoszenie jest dopuszczalne albo niedopuszczalne, kiedy może budzić wątpliwości zgłoszenie poprawki po pierwszym czytaniu. Odwoływał się do tzw. głębokości, szerokości poprawki, ale każdorazowo relacjonował to do pewnych prawnie chronionych interesów z kolei relacjonowanych do dóbr i wolności obywatelskich, które mogłyby być w ten sposób naruszone, że nie było debaty.

Ten przepis ma charakter techniczny, a jednocześnie leży w interesie publicznym z przyczyny o jakiej mówiłem, bo nie możemy, bo nie powinniśmy doprowadzać do tego, że kolidujące przepisy, naruszające zasadę domniemania racjonalności ustawodawcy wchodzą w życie.

Co do drugiej kwestii, pani mecenas wywodziła obszernie o problemie wynikającym z przepisów Zasad Techniki Prawodawczej, odnoszącym się do zmiany w okresie vacatio legis – przepisów zmieniających. Pierwsza kwestia, zastrzeżenie, Zasady Techniki Prawodawczej są aktem prawnym wydanym jako załącznik do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów. Oczywiście jest to prawo powszechnie obowiązujące, natomiast niewątpliwie to Sejm jest suwerenem, który określa ostatecznie brzmienie ustaw. Jednak jest większy problem w tej wypowiedzi. Mianowicie, pani mecenas mówiła o nowelizowaniu przepisów zmieniających w okresie vacatio legis, ale proszę wybaczyć pani mecenas, to nie jest przepis zmieniający, tylko to jest przepis końcowy. Pani nie dostrzegła, że to jest prze-

pis końcowy. Przepisem zmieniającym, to są przepisy przejściowe, ewentualnie przepisy merytoryczne zawarte w ustawie. Ta poprawka nie zmienia żadnego przepisu merytorycznego ani przejściowego ustawy z 7 lipca. Cały wywód w związku z tym odnoszący się do zasad zmieniania w okresie vacatio legis przepisów zmieniających jest wywodem zupełnie nieadekwatnym do tej sytuacji.

Jeszcze raz podkreślę. Przepis, który mówi o dacie wejścia w życie, jest przepisem końcowym, któremu poświęcone są odpowiednie miejsca w Zasadach Techniki Prawodawczej. W związku z tym, tak jak powiedziałem, prawdopodobnie wskutek jakiejś pomyłki ta argumentacja niestety nie jest trafna i nie ma tutaj żadnego naruszenia Zasad Techniki Prawodawczej. Nie zmieniamy w okresie vacatio legis przepisów merytorycznych ani przepisów przejściowych.

Ostatnia kwestia. Nie może być określona data wejścia w życie ustawy, w której znalazłaby się ta poprawka, jako 14 marca 2023 r. Dlaczego? Dlatego, że byłaby to data tożsama z datą wejścia w życie Kodeksu karnego. W sposób oczywisty pojawiłoby się stanowisko, że nie da się znowelizować w dacie wejścia w życie ustawy przepisu, który właśnie wyekspirował, wprowadzając ustawę w życie. Nie da się go znowelizować przez przedłużenie terminu wejścia w życie. Innymi słowy, powinno to nastąpić przed dniem wejścia w życie ustawy. W tym wypadku jest to określone jako w dniu ogłoszenia ustawy, czyli tej ustawy, do której poprawka jest zgłaszana. Przy uwzględnieniu terminu, w jakim obecnie procedujemy i również zakładanego dalszego biegu prac legislacyjnych, ryzyko, żeby doszło do tego, że się ustawodawca oraz pozostałe podmioty, które uczestniczą w procesie legislacyjnym, spóźnią się czy nie zdążą z podjęciem czynności, jest moim zdaniem znikome, ale to już jest kwestia, która nie powinna leżeć w płaszczyźnie rozważań legislacyjnych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Co do uwag legislacyjnych?

Dyrektor Biura Prezydialnego Prokuratury Krajowej Tomasz Szafrański:

Proszę państwa, tak jak pan mecenas powiedział, są to uwagi techniczne. Pamiętam, że np. na Nadzwyczajnej Komisji do spraw zmian w kodyfikacjach z kolei wielokrotnie twierdzono, że „wejście w życie w dniu następującym" jest poprawne.

Rzeczywiście w zasadach prawodawczych, z tego co powiedział pan mecenas, jest „wejście w życie z dniem" czy „z dniem następującym". To jest po prostu wyłącznie kwestia przypadku, w jakim odmienimy słowo „dzień". To jest kwestia niemerytoryczna. Jeżeli pan mecenas sygnalizuje taką potrzebę, to nie zgłaszam uwag.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dobrze, czyli jest zgoda. Na to jest zgoda.

Zgłasza się pani poseł Barbara Dolniak. Proszę.

Poseł Barbara Dolniak (KO):

Bardzo dziękuję. Nie mogę zgodzić się z moim przedmówcą, który tak długo uzasadniał fakt, że nie mamy do czynienia z wykroczeniem poza procedowanie. Taka sytuacja zdarza się nie po raz pierwszy. Doskonale panowie o tym wiecie. Co projekt, a przynajmniej częsty projekt, macie państwo problem z przekroczeniem granic trzech czytań. To po pierwsze.

Po drugie, właśnie ten chaos, który tworzycie, zmieniając kodeksy co chwilę, wielokrotnie. Nigdy w historii – ja przynajmniej nie pamiętam, a kodeksy stosuję przez całe swoje życie – by częstotliwość zmian była tak częsta, jak państwo to robicie. To nie jest efekt, że tak ciężko pracujecie, tylko tak pracujecie niestarannie. Kodeksy zmienia się naprawdę po intensywnej pracy i wszechstronnie, całościowo. To służy celowi, jeśli chodzi o cel zmiany zapisów kodyfikacyjnych. Wy wypruwacie z kodeksu jakiś fragmencik i do tego fragmencika wprowadzacie zmiany. Potem się okazuje, że to nie pasuje z innym zapisem kodeksu tego czy innego i znowu trzeba to poprawiać. To jest obraz waszego niestarannego i tak naprawdę niemerytorycznego postępowania. Potem, kiedy wam to wytykamy, a mówimy o tym wcześniej, szukacie sposobu wytłumaczenia. Tylko nawet jeżeli tutaj wypowiecie lawinę słów, to nie zmieni to rzeczywistości.

Jeżeli chodzi o same przepisy wprowadzające w życie, to trzeba zważyć, że one mają wpływ na rzeczywistość systemu prawnego, bo z momentem wejścia w życie kolejnej zmiany obowiązują już inne przepisy. Dopóki ona nie wejdzie, dopóty obowiązuje stary system prawny. W związku z tym to są bardzo istotne przepisy całości. Komuś by się mogło wydawać, że mało istotne. Nie. To ten przepis statuuje sytuację, że od momentu nadejścia konkretnego dnia mamy zupełnie inne przepisy. To pokazuje, jaka jest waga tego zapisu, chociaż występuje w ostatnim artykule każdego projektu czy już uchwalonej ustawy. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Poproszę o wyświetlenie wyników kworum. 26 osób głosowało, więc mamy niezbędne kworum. Więcej zgłoszeń do dyskusji nie słyszę.

Tak? Jeszcze pan.

Legislator Adam Niewęgłowski:

Rozumiem, że jest zgoda na zmianę?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jest zgoda. Jest zgoda oczywiście na te uwagi techniczne.

Proszę państwa, wobec tego głosujemy poprawki łącznie, tak jak tutaj jest zasugerowane. Pierwszą i drugą. Kto z państwa jest za przyjęciem tych poprawek? Proszę o naciśnięcie właściwego przycisku. Kto jest przeciw?

Tak. Łącznie.

Kto się wstrzymał od głosu?

Zamykam głosowanie. Proszę o wyświetlenie wyników.

Głosowało 27 posłów, 15 – za, 12 – przeciw. Nikt się nie wstrzymał. Poprawki zostały zaopiniowane pozytywnie.

Posłem sprawozdawcą do tej pory był pan poseł Grzegorz Rusiecki. Rozumiem, że Komisja dalej desygnuje pana posła.

Dziękuję. Na tym zamykam posiedzenie Komisji.